



中美数字经济二轨对话 共识备忘录

2024年10月
美国，华盛顿特区

美中关系全国委员会和中美绿色基金于2024年10月7日至8日，在美国华盛顿特区举行了第七次数字经济二轨对话。此次对话汇集中美两国前官员以及来自学术界、智库和产业界的专家，就两国关注的数字经济问题进行了非公开、深入和坦诚的讨论。（两国参会人员名单见下文）。

双方回顾了全球数字经济的现状，包括中美两国数字经济与外交政策的互动，并讨论了半导体、电动汽车和自动驾驶汽车、数据跨境传输和治理以及人工智能等问题。参会人员为此提出了重要建议，详见本《共识备忘录》。

2023 年 12 月以来的新动向

双方一致认为，自 2023 年 12 月上一轮对话以来，由于两国政府对国家安全和经济问题有着双重关切，中美信息和通信技术（ICT）技术领域日益分离。

中方认为，美国政府继续阻止向中国出口高性能半导体和制造先进制程逻辑和存储半导体的机器。美国政府为美国、台湾和韩国公司在美建造半导体制造厂提供资金，并启动了一项程序，禁止中国社交媒体平台 TikTok 进入美国，除非其中国母公司撤资。美国商务部制裁中国企业的实体清单，还在不断扩大规模。美国还继续限制中国收购美国信息和通信技术公司，并制裁了许多美国认为属于中国军民融合计划的中国公司。2024 年，美国政府发布行政命令，禁止敏感个人数据向中国等“受关注国家”传输，包括基因组数据、个人健康数据等。尤其在人工智能领域，美国政府出台了诸多政策，限制先进 AI 半导体和模型权重向中国市场出口，以及中美两国间的人才交流与技术合作。美国的努力还旨在控制先进图形处理单元（GPU）的全球供应，防止中国公司和研究人员获得受限硬件。此外，美国对中国的外国直接投资和业务拓展迅速减少。

美方认为，中国政府表示欢迎美国的投资、进口和美国公司在华运营。然而，安全顾虑使得针对美国公司的限制依然存在，例如，仍未允许在中国软件、电信或云计算公司中持有多数股权，以及未放宽对国内保险公司的外汇配额和合格境外机构投资者（QFII）限制。根据国资委第 79 号令，中国继续限制美国软硬件在公共部门的使用，并推广使用国产替代。虽然中国已经放宽了一些数据跨境传输要求，但审批程序并不明确，某些数据本地化规则依然存在。对美国社交媒体平台的内容审查要求事实上禁止了这些平台在中国的运营；数据本地化要求也增加了所有美国公司在华运营的合规成本、重复投资和复杂性，降低了中国市场投资的吸引力。此外，在过去一年里，中国政府围绕镓、锗、石墨、锑和锂化合物等半导体和电动汽车（EV）行业关键原材料的出口制定了新的许可证制度，并就 2020 年已批准的一项兼并，对英伟达展开调查。中国政府还采

取措施在中国市场制裁美光科技（Micron Technology）等大型美国科技公司。中国政府各部委和国有控股公司为信息和通信技术领域的中国公司提供优惠的市场准入，某些情况下还提供直接补贴。

尽管两国采取了这些措施，但两国之间的国际半导体供应链继续运行，中国对美国芯片和芯片制造设备的进口达到了创纪录的水平。然而，两国政府的限制措施循环没有减缓的迹象，未来很可能会持续下去。

建议：

- 尽管在某些领域仍存在分歧，但两国应继续在气候变化、农业和医疗保健等不明显直接涉及国家安全的领域开展合作，以促进共同利益，并就安全和隐私问题达成一致。

两国数字经济及外交政策

两国企业竞相在全球范围内销售自己的 ICT 软硬件，两国政府都试图影响对方国家的产品在第三国的销售。这种竞争在富裕的中东国家尤为激烈，这些国家正在发展自己的 ICT 行业，并从中美企业购买软硬件。阿联酋国有科技集团 G42 AI 就是一个例子，它使用了两国公司的技术和服 务。在全球南部不太富裕的国家，中国公司比美国公司更成功，这通常是因为中国公司与当地政府有着紧密的联系、具有竞争力的价格、强大的技术支持，而且在许多情况下，购买全套技术栈更具效率和成本优势。美国政府正试图加强对美国公司的支持，使其在这些市场上更具竞争力。

建议：

- 保持中美 ICT 软硬件之间的互操作设计和接口标准，以便第三国可以从两国同时购买 ICT 组件。
- 提高第三国招标文件和采购合同的透明度，让第三国政府、监管机构和公众及行业竞争者了解财务条款和技术要求。
- 推动第三国放松数据本地化要求，使其能受益于利用全球网络的低成本产品。
- 通过辅导和培训计划，帮助 ICT 部门欠发达的第三国培养合格的公司运营部门人才。
- 分享有关援助第三国的知识，以便在这些地区开展合作。
- 对于美国而言，尽管联合国《全球数字契约》不够具体，可能被误解，但可考虑支持它，将其作为全球 ICT 网络的理想目标。

半导体

事实证明，两国都很难通过干扰国际半导体供应链实现自身利益最大化。但全球半导体企业却不得不对两国政府的干扰性行动。目前，美国及其盟友在最高性能芯片的制造和使用方面处于领先地位，而中国未来 5-7 年内将在成熟制程芯片或 20 纳米以上逻辑芯片的制造和销售方面占据重要的地位。中国和全球主要下游行业的发展，如电动汽车、机器人和物联网（IoT）设备，将对 中国国内采购成熟制程半导体的速度和能力发展产生重大影响，而大部分先进制程的生产可能仍将集中在中国大陆以外的亚洲国家与地区，美国国内的份额也将不断增长。与此同时，全球以及中美之间的数字经济贸易总额也在持续增长。

建议：

- 正如之前的共识备忘录所建议的，两国应在法规和实践明确 “国家安全 ” 限制和制裁的定义。
- 在一轨谈判中，认真考虑 “零选项 ” 协议，杜绝任何一国在另一国关键数字基础设施中植入恶意软件。在危机或冲突期间严重破坏对方国家的关键基础设施网络，对中美两国都没有好处。核谈判的经验表明，“零选项 ” 协议（如《美-苏中程和短程核力量条约》INF）本质上比有限协议更容易核查。在这一领域达成一致非常重要，因为对关键基础设施的破坏行动将主要影响平民领域。
- 将两国国内产业政策和补贴与市场条件挂钩，避免特定行业发展出超过需求的过剩产能从而扭曲市场。
- 在一轨谈判中，考虑通过控制准入和最终用途检查，放松对民用领域先进半导体和计算的出口管制和使用控制。

电动智能网联汽车

美国及其盟友一直在内燃机车制造领域占据主导地位，而中国已成为电动汽车开发和销售的领头羊。两国都鼓励使用电动车来减少温室气体排放，并制定了逐步淘汰内燃机车的宏伟目标。尽管在中国，电动车的销量正迅速超过内燃机车，但目前还不清楚两国的消费者是否完全支持这些目标。中美两国在制定电动汽车和智能网联汽车（ICV）（包括具有自动驾驶功能的汽车）政策时都有两方面的考虑：一是经济竞争，包括保持国内汽车制造业的重要性；二是电动汽车和 ICV 产生的大量个人、图像和地理位置相关数据，及其与关键基础设施系统的互联性所带来新的国家安全问题。中国在解决这一问题方面走得相当远，允许特斯拉 ICV 使用中国道路，而且到目前为止，仅施加了有限的限制措施。

建议：

- 在经济和制造业安全方面，可以考虑参考 20 世纪 80 年代美日汽车争端期间的做法，调整两国汽车产业的竞争与合作关系。此外，就美国而言，可以考虑依据 WTO 原则，对中国政府就中国汽车工业的补贴和其他政策支持机制展开调查，以确定对原产于中国的电动汽车采取相应措施。
- 针对电动汽车及智能网联车生成数据的国家安全问题，将一轨讨论的重点放在具体的威胁和危险上，与业界一起，制定两国可以采取的标准化措施来减缓这些威胁和危险。
- 为使中美两国都受益，并实现减少全球碳排放的气候变化目标，作为可能的更广泛贸易安排中的一个优先事项，启动一轨对话，讨论如何允许在对方境内生产电动汽车/智能网联车的企业在两国都能销售。
- 鼓励中美两国企业在第三方国家开展合作，推动绿色出行，如建立合资企业生产或销售电动汽车，共同投资兴建充电设施等。
- 加强两国汽车行业的电池回收和其他可持续发展进程。

人工智能

中美两国正处于开发具有广泛能力的人工智能系统的早期阶段。两国都投资数百亿美元，用于算法和大模型的开发和训练，以及人工智能数据中心，以支持使用人工智能模型进行推理和训练的应用程序日益密集和昂贵的计算需求。对电力需求的预测是巨大的一比目前的容量至少增加40%；这种增长将挑战两国的碳排放目标，并影响气候变化相关目标。中美两国的云服务公司正在国内外迅速建设大量大规模的人工智能数据中心，其中一些直接与核电站连通。两国企业正逐步接受和使用一些人工智能应用，但监管体系并未跟上技术发展的步伐，中美两国有机会在全球范围内开展合作，围绕先进的人工智能模型制定监管与治理框架。2025是尤为重要的一年，因为这一年会出现一些更先进模型和具有代理性的人工智能，国际上制定基本监管框架的努力也开始取得一些进展。

建议：

- 双方均应支持并全面参与经济合作与发展组织（OECD）和布莱切利公园进程（Bletchley Park Process）在发展人工智能全球治理方面所做的努力。AI应该以一种安全的方式，以人为中心，值得信赖和负责任地设计、开发、部署与使用。双方认可透明监管规则有助于降低人工智能风险。
- 考虑建立一种机制，允许中国政府和企业以合适方式参与未来OECD人工智能进程。
- 中国考虑着手成立“人工智能安全研究所”，美国应支持中国的AI研究所加入通过布莱切利公园进程建立的国际网络；两国政府均应鼓励中国公司参与人工智能安全、伦理等相关的自愿承诺。
- 两国应制定并公布透明、开放、明确的标准和许可要求，并进行公开、透明的监管审查和执法过程，以允许其他地区的科技公司在本地运营。
- 两国政府应通过人工智能安全研究所（AISII）网络支持跨境模型互操作性的发展，并鼓励各自领先的人工智能公司与该网络合作，一起研究和测试模型。
- 继续目前中美就人工智能国家安全问题进行的一轨讨论，并扩大议题范围，纳入可能达成一致的主题领域，如人工智能训练数据标注的最佳实践、为人工智能模型和应用生成的文本和图像添加水印的方法，以及本建议中包含的其他议题。
- 解决支持人工智能训练和推理所需的日益增长的电力消耗问题，在两国的碳减排目标范围内找到扩大国家电力容量的方法，旨在实现人工智能发展与环境保护的最优均衡。
- 促进中美两国在合作性科学研究领域的合作，在气候变化和医疗保健等对国家安全不敏感的领域利用人工智能，例如，分享人工智能模型和开发过程中能效方面的最佳实践，交换预测性气候、天气监测以及疾病治疗等领域的数据和模型。

结论

中美在数字经济领域的竞争继续对复杂的国际供应链造成重大干扰，导致成本效率严重低下和重复劳动，减少了世界上这一最具活力的技术领域为两国人民带来的潜在利益。这些限制中，并不是每一条都可追溯到正当的国家安全关切，许多是由两国对ICT技术模糊而夸大的恐惧及不信任对方的意图而造成的。过度强调国家安全，已经超越了就一系列技术问题进行交流的努力，其效果适得其反，并导致技术领域更多脱钩，不利于技术合作的进展。而技术合作将是互惠互利

的，并为全球技术供应链带来优势。一般而言，两国的数字经济专家可以在部分领域达成一致，而政府官员在短期政治压力下无法制定可行的方案。

重要的是，中美两国应继续就数字经济问题进行一轨讨论，这些讨论应基于深厚的行业专长和现有的最佳技术知识。要做到这一点，可以请技术专家加入政府代表团，以及政府领导人应努力寻找有利于两国的合作领域。

中方参会者

徐林	北京绿色金融协会理事长；中美绿色基金主席（中方团长）
屠新泉	对外经济贸易大学中国WTO研究院院长、教授、博士生导师
蔡一茂	北京大学集成电路学院院长
王春晖	浙江大学网络空间安全学院双聘教授、中国行为法学会网络与数据法学研究部主任
文珠穆	网络空间安全研究院执行院长、全球数字经济联盟（D50）副秘书长
徐培喜	中国传媒大学网络空间全球治理研究中心主任、教授
彭李辉	中国电子商会副会长兼秘书长
尤靖	北京市经济和信息化局对外交流合作办公室主任、北京全球数字经济大会组委会秘书长
李炜	上海硅产业集团执行副总裁，上海新昇及新傲科技董事长 SEMI 中国材料委员会主席、中国半导体行业协会（CSIA）副会长、IC MTIA 副会长
曲强	中国科学院深圳先进技术研究院研究员，中国科学院大学教授、博士生导师，中国科学院特聘研究岗位

美方参会者

丹尼斯·布莱尔	布莱尔 北卡罗来纳大学教堂山分校、和平战争与国防系纳诺特杰出访问教授（美方团长）
邱令智	维斯塔(Vista Equity Partners)执行委员会高级顾问
吉米·古德里奇	兰德公司（RAND Corporation）技术分析高级顾问
梅利莎·海瑟薇	海瑟薇全球战略有限公司主席
杨西·莫尔纳	安达保险集团（Chubb）副总裁；安达保险国际政府事务与公共政策高级副总裁
欧伦斯	美中关系全国委员会会长
帕梅拉·帕斯曼	APCO Worldwide 纽约公司董事长兼董事总经理
马修·斯彭斯	巴克莱银行风险投资银行业务董事总经理兼全球主管
克里斯托弗·托马斯	综合洞察有限公司董事长、布鲁金斯学会非常驻高级研究员
诸葛泊龙	奥尔布赖特石桥集团（Albright Stonebridge Group）合伙人
魏光明	斯坦福大学国际安全与合作中心研究学者
娜欧米·威尔逊	信息技术工业理事会(ITI)亚洲及全球贸易政策高级副总裁